MINISTÉRIO DA DEFESA

MD51-M-01

SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR

(SPEM)

2018

MINISTÉRIO DA DEFESA
ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS

SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR

(SPEM)

2ª Edição
2018

MINISTÉRIO DA DEFESA
GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA NORMATIVA Nº 94/GM-MD, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2018

Aprova a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, em conformidade com o disposto no art. 1º, inciso III, do Anexo I do Decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018, e tendo em vista o que consta no Processo nº 60410.000311/2018-14, resolve:

Art. 1º Fica aprovada a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) - MD51-M-01 (2ª edição/2018), na forma do anexo a esta Portaria Normativa.

Parágrafo único. O Anexo de que trata o **caput** deste artigo estará disponível na Assessoria de Doutrina e Legislação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e no sítio eletrônico do Ministério da Defesa (http://www.defesa.gov.br/component/content/article/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes).

Art. 2º Fica revogada a Portaria nº 998/SPEAI/MD, de 24 de agosto de 2005.

Art. 3º Esta Portaria Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

JOAQUIM SILVA E LUNA

(Publicado no D.O.U. nº 245 de 21 de dezembro de 2018, seção 1 pág 70)

REGISTRO DE MODIFICAÇÕES

NÚMERO DE ORDEM	ATO DE APROVAÇÃO	PÁGINAS AFETADAS	DATA	RUBRICA DO RESPONSÁVEL

SUMÁRIO

LISTA DE DISTRIBUIÇÃO

INTERNA	
ÓRGÃOS	**EXEMPLARES**
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA	1
GABINETE ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS	1
CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS	1
CHEFIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS	1
CHEFIA DE LOGÍSTICA	1
ASSESSORIA DE DOUTRINA E LEGISLAÇÃO - **Exemplar Mestre**	1
SECRETARIA DE ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL	1
SECRETARIA DE PESSOAL, ENSINO, SAÚDE E DESPORTO	1
SECRETARIA DE PRODUTOS DE DEFESA	1
CENTRO GESTOR E OPERACIONAL DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA	1
PROTOCOLO GERAL	1
ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA	1
HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS	1
SUBTOTAL	**13**

EXTERNA	
ÓRGÃOS	**EXEMPLARES**
COMANDO DA MARINHA	1
COMANDO DO EXÉRCITO	1
COMANDO DA AERONÁUTICA	1
ESTADO-MAIOR DA ARMADA	1
ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO	1
ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA	1
COMANDO DE OPERAÇÕES NAVAIS	1
COMANDO DE DESENVOLVIMENTO DOUTRINÁRIO DO CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS	1
COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES	1
COMANDO-GERAL DE OPERAÇÕES AÉREAS	1
SUBTOTAL	**10**
TOTAL	**23**

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

1.1 Estruturação do documento

Este documento está organizado em quatro capítulos. O primeiro deles apresenta a finalidade da Sistemática do Planejamento Estratégico Militar (SPEM), alguns comentários gerais sobre o tema e cita as referências que a condicionam. O segundo discorre sobre aspectos teóricos do planejamento estratégico militar em cada um de seus níveis. O terceiro apresenta as fases da SPEM. O quarto expõe a interação entre a SPEM, o Sistema Integrado de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) e o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC).

1.2 Finalidade

Estabelecer a sistematização do planejamento de alto nível para as Forças Armadas, contribuindo com o atendimento dos Objetivos Nacionais e Setoriais de Defesa (OND e OSD).

Desta forma, esta sistemática e os documentos que a integram objetivam, entre outros, a construção das capacidades militares necessárias ao cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas.

1.3 Considerações Gerais

A Constituição Federal é o documento do mais elevado nível do País e suas regras estendem-se às Forças Armadas e à condução da política externa.

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, com suas alterações, dispõe sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

O planejamento da defesa nacional é uma das mais relevantes atividades da vida institucional do País, pois trata da defesa da soberania, da garantia da integridade patrimonial e territorial e da própria sobrevivência jurídica do Estado.

A SPEM é condicionada por documentos internacionais ratificados pelo Brasil, tais como convenções, tratados, acordos, compromissos e resoluções, multilaterais ou bilaterais, particularmente aqueles relacionados com armamento, assuntos de segurança e defesa e tecnologias sensíveis das Forças Armadas e pelo direito internacional dos conflitos armados, além dos documentos citados nas referências.

Esta sistemática está voltada precipuamente para a defesa da Pátria e está em plena conformidade com os documentos que extrapolam o nível Ministério da Defesa, como a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END).

Além disso, organiza e racionaliza funcionalmente as atividades do planejamento estratégico militar, é de caráter permanente e possui as características de ser cíclica e flexível. Portanto, realimenta-se com resultados, permite a repetição de processos e de atividades e pode ser readaptada continuamente face às alterações de cenários e de

lições aprendidas.

1.4 Referências

a) Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988;

b) Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas);

c) Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991 (dispõe sobre a Organização e o Funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências);

d) Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar);

e) Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007 (dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB);

f) Decreto nº 57.654, de 20 de janeiro de 1966 (Regulamento da Lei nº 4.375, de 1964);

g) Decreto nº 6.592, de 2 de outubro de 2008 (Regulamento da Lei nº 11.631, de 2007);

h) Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 (fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, e dá outras providências);

i) Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003 (cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo);

j) Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010 (aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências);

k) Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa em vigor;

l) Metodologia do Sistema Integrado de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), em vigor;

m) Política Setorial de Defesa (PSD) e Estratégia Setorial de Defesa (ESD), em vigor; e

n) Estudo para o Planejamento Baseado em Capacidades do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

CAPÍTULO II

NÍVEIS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR

2.1 Considerações Gerais

O planejamento estratégico militar tem o propósito de definir e organizar as atividades relacionadas com o preparo e o emprego do poder militar, bem como estabelecer os parâmetros qualitativos e quantitativos para o dimensionamento, a organização e o equipamento das Forças Armadas, a fim de atender às demandas da defesa do País.

Perpassa três níveis:

a) nacional, formado pelas mais altas autoridades do País;

b) setorial, constituído pelo Ministério da Defesa e demais órgãos com responsabilidades diretas com a defesa; e

c) subsetorial, composto pelas Forças Armadas.

O planejamento em cada um dos níveis depende de condicionantes, gera produtos próprios e possui um propósito.

Em cada um dos níveis deverão ser consideradas três etapas distintas:

a) análises e avaliações;

b) política; e

c) estratégica.

A etapa de análises e avaliações procura delimitar o contexto do planejamento, definir os principais aspectos a serem considerados e estabelecer as relações funcionais entre eles.

A etapa política formula o conceito político do planejamento, contextualiza os objetivos e explicita orientações. A partir dos objetivos e das orientações, são elaboradas as estratégias e as ações estratégicas.

A etapa estratégica compreende a formulação de um conceito estratégico e a elaboração dos planos e programas específicos, cujos cumprimentos atenderão às finalidades do planejamento estratégico.

O planejamento estratégico militar é realizado de forma cíclica e simultânea nos três níveis, realimentando-se de resultados.

2.2 Planejamento Estratégico Militar no Nível Nacional

O planejamento estratégico militar, no nível nacional, é baseado na legislação e nos documentos de mais alto nível do País, como a Constituição Federal, leis complementares e decretos que tratam da organização, do preparo e do emprego das Forças Armadas. Tem por finalidade contribuir para a construção do cenário de defesa, de nível nacional, bem como a formulação e condução da PND, da END e de outras políticas e estratégias nacionais que digam respeito à organização, ao preparo e ao emprego das Forças Armadas.

A PND e a END são elaboradas pelo mais alto escalão governamental, sob a coordenação do Ministério da Defesa, apreciadas pelo Congresso Nacional e aprovadas pelo Presidente da República. Estes documentos são revisados quadrienalmente, de modo a incorporarem eventuais variações sensíveis dos aspectos conjunturais e dos cenários prospectivos ou da própria estatura político-estratégica brasileira.

A PND é uma política de Estado que estabelece a postura nacional frente às ameaças preponderantemente externas e com ênfase nas ações de caráter militar. A PND contém a concepção política de defesa e estabelece os OND.

A END contém a concepção estratégica de defesa e estabelece as Estratégias de Defesa (ED) e Ações Estratégicas de Defesa (AED), que deverão nortear o Estado brasileiro nas ações de defesa da Pátria. Trata das bases sobre as quais deve estar estruturada a defesa nacional, assim como indica as articulações que deverão ser conduzidas, no âmbito de todas as instâncias dos três poderes, e a interação entre os diversos escalões condutores dessas ações com os segmentos não-governamentais do País.

2.3 Planejamento Estratégico Militar no Nível Setorial

O planejamento estratégico militar, no nível setorial, é baseado na PND, na END, e no Cenário Militar de Defesa (CMD), e tem por finalidade construir uma capacidade de defesa, com preponderância na expressão militar do poder nacional, para a garantia da manutenção da condição de segurança definida para o País.

O foco é a orientação do preparo e do emprego das Forças Armadas, que envolve, entre outros aspectos, a capacitação material e dos recursos humanos e o necessário adestramento, bem como a visualização de eventuais necessidades de articulação com as demais expressões do poder nacional.

Para tanto, neste nível, é necessária a construção de um CMD e do levantamento das Capacidades Militares de Defesa (CapMD).

Para a construção do CMD, realizado no Ministério da Defesa com a participação das Forças, será utilizado o Cenário de Defesa (CD), prospectivo e com um horizonte temporal de médio/longo prazo, doze/vinte anos. O CMD possibilitará a formulação da Política Militar de Defesa (PMD) e da Estratégia Militar de Defesa (EMD).

Para a construção do CD, de nível nacional, será levada em consideração a Avaliação Estratégica de Inteligência de Defesa (AEID), que é uma estimativa que expressa as principais tendências de médio e longo prazos, do interesse da defesa, para

cada uma das áreas estratégicas prioritárias indicadas no plano de inteligência de defesa. O subitem 3.2.1.2 detalha a construção de cenários prospectivos.

O levantamento das CapMD é obtido por meio da análise minuciosa das possíveis áreas de atuação das forças militares, pautando o direcionamento dos esforços das Forças Armadas para a construção das capacidades militares necessárias para enfrentar o futuro visualizado. Essa construção de capacidades está diretamente relacionada ao preparo das Forças, seja nos aspectos relacionados à aquisição de equipamentos, às características do adestramento da tropa e à articulação.

O planejamento estratégico militar, neste nível, além da construção do CMD e do levantamento das CapMD, resulta na formulação da PMD e da EMD; e contribui para atualização: da Doutrina Militar de Defesa (DMD), do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) e dos Planos Estratégicos de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA).

A PMD e a EMD, baseadas no CMD, são elaboradas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, com a participação das Forças Armadas.

A PMD, documento que decorre da PND, da END, e da análise do CMD**,** define os Objetivos Militares de Defesa (OMD) e explicita orientações a serem cumpridas pelas Forças Armadas. Essa Política condiciona diretamente os planejamentos estratégicos militares concernentes ao preparo e ao emprego das Forças Armadas. As suas alterações resultam de mudanças nos documentos que a condicionam, de variações consideradas pertinentes da conjuntura e dos cenários prospectivos, ainda, motivadas pela necessidade de ajustes circunstanciais.

A EMD, documento derivado da PMD, direciona os planejamentos estratégicos das Forças Armadas, os planos de emprego conjunto decorrentes, estabelecendo estratégias e ações estratégicas, bem como a concepção de emprego das Forças Armadas, visando à consecução dos OMD, ao mesmo tempo em que contém as hipóteses em que as Forças poderão ser empregadas, que serão detalhadas nas Possibilidades de Atuação (PA) das Forças Armadas.

A Doutrina Militar de Defesa (DMD) é o documento que estabelece definições, conceitos e entendimentos relativos aos assuntos doutrinários e às atividades comuns das Forças Armadas previstas nesta Sistemática. Desta forma, auxilia na compreensão da PMD, da EMD e da própria SPEM.

A PSD é o documento que estabelece, no âmbito do setor de defesa, os objetivos possíveis de serem alcançados, em consonância com os limites orçamentários, de forma a contribuir para a implementação das estratégias previstas na END.

A ESD é o documento que estabelece, no âmbito do setor de defesa, as Ações Setoriais de Defesa (ASD) a serem implementadas com o fito de atingir os objetivos estabelecidos na PSD.

O PBC está sendo adotado, a fim de possibilitar a otimização dos recursos, tendo em vista as limitações financeiras, objetivando desenvolver uma configuração de força adequada, analisando as opções de obtenção (aquisição e/ou desenvolvimento) com base nos cenários prospectivos.

No Capítulo IV há mais informações sobre o PBC e suas interações com a SPEM.

O PAED é o documento de nível setorial elaborado pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e aprovado pelo Ministro de Estado da Defesa, que contém os programas e projetos estratégicos para transformação das Forças, de forma a construir as capacidades necessárias para enfrentar as ameaças identificadas nas PA.

Os PEECFA norteiam a elaboração dos planos dos comandos operacionais ativados em conformidade com a Estrutura Militar de Defesa (EttaMiD) e orientam o preparo das Forças. Da formulação desses planos e das operações decorrentes, são geradas as listas de necessidades logísticas, que são, também, informações necessárias que contribuem para a formulação dos planos de articulação e de equipamento das Forças Armadas. Esses planos deverão considerar as Hipóteses de Emprego (HE), as PA e as CapMD.

A EttaMiD é a estrutura concebida, desde o tempo de paz, com o objetivo de preparar e empregar o Poder Militar brasileiro de acordo com os preceitos legais.

Os documentos de nível setorial são aprovados pelo Ministro de Estado da Defesa.

2.4 Planejamento Estratégico Militar no Nível Subsetorial

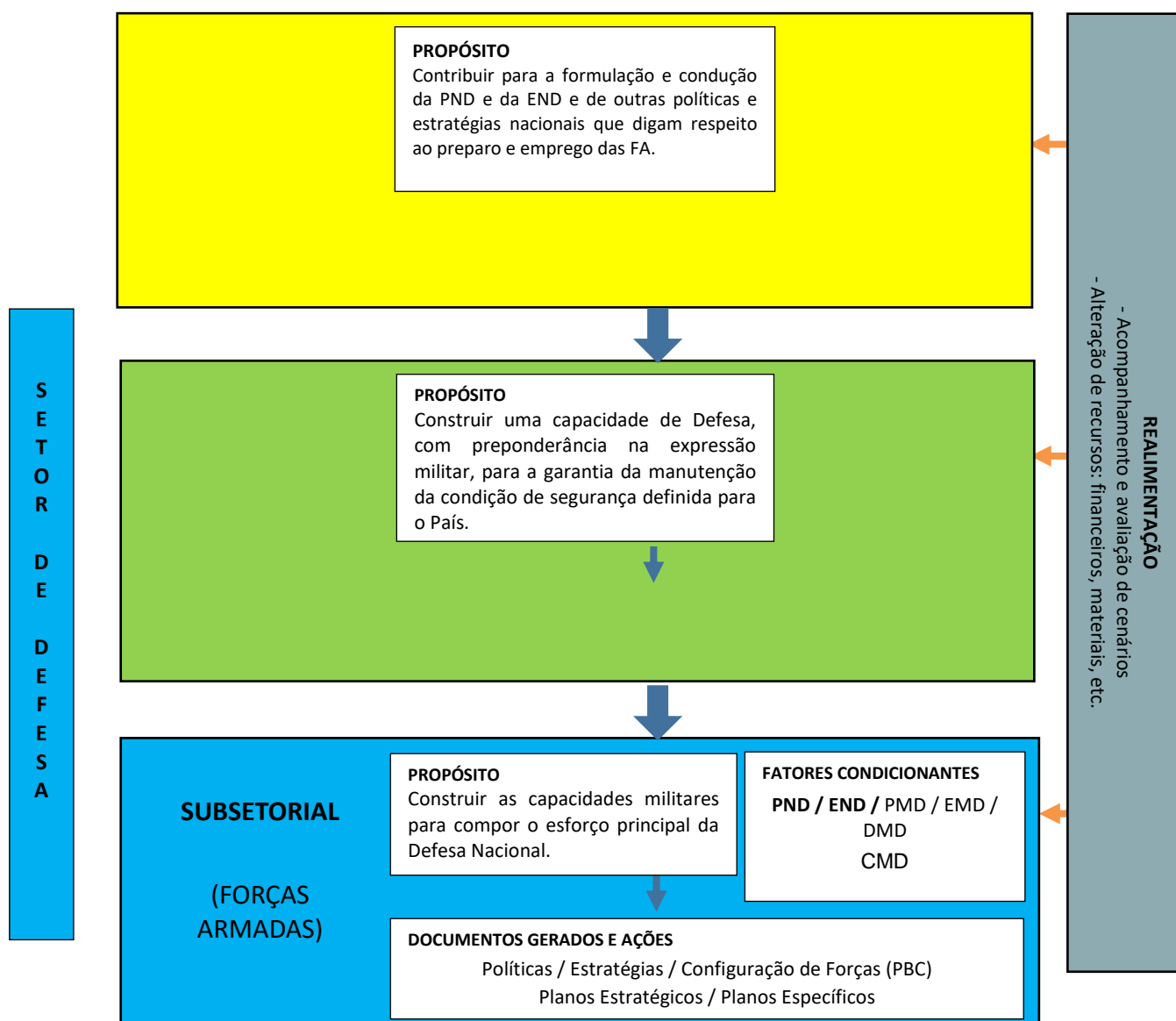
O planejamento estratégico militar de cada Força Armada, no nível subsetorial, é baseado nos documentos gerados nos níveis superiores, e tem por finalidade construir a capacidade militar para compor o esforço principal da defesa nacional. Esse planejamento será realizado de maneira conjunta e coordenada pelo Ministério da Defesa e as Forças Armadas, com vistas a organizar, articular e preparar cada Força, de maneira a atingir os OMD.

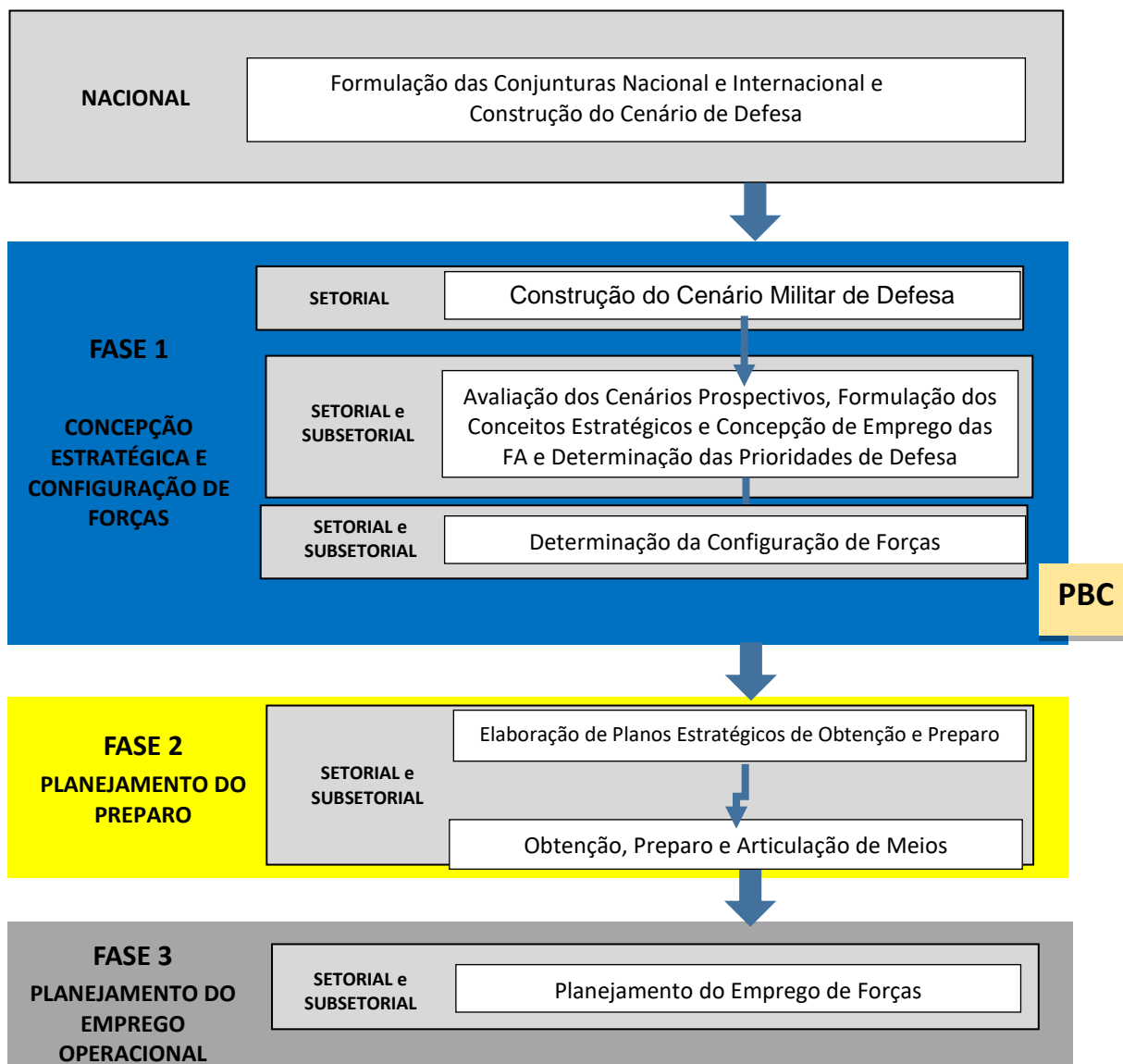
A etapa de análises e avaliações do planejamento estratégico, neste nível, é altamente técnica, exigindo preparo especializado de seus formuladores. Os estudos necessários para as configurações de forças, para a obtenção dos meios militares, para a manutenção técnica desses meios e de seus sistemas, bem como, para o aprestamento final do emprego dos meios, caracterizam a amplitude e a complexidade desta etapa de planejamento.

As políticas, estratégias e os planos estratégicos de cada Força consubstanciam, respectivamente, as etapas política e estratégica do planejamento no nível subsetorial.

O conceito estratégico de cada Força Armada constitui-se de um embasamento conceitual, decorrente de estudos, análises e avaliações, que indica como essa deve ser preparada e empregada, visando ao desenvolvimento da expressão militar do poder nacional, de forma eficaz, contribuindo, desse modo, com o esforço conjunto para o aperfeiçoamento da defesa nacional.

As figuras a seguir apresentam, esquematicamente, os níveis do planejamento estratégico militar.

NÍVEIS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR

*** Elaborado pela ASPLAN**.

NÍVEIS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR E FASES DA SPEM

CAPÍTULO III

FASES DA SPEM

3.1 Considerações Gerais

As atividades que compõem as fases são distribuídas pelos três níveis do planejamento estratégico militar, de acordo com as atribuições de responsabilidades para as suas execuções.

A SPEM subdivide-se em três fases:

a) concepção estratégica e configuração de forças;

b) planejamento do preparo; e

c) planejamento do emprego operacional.

A fase da concepção estratégica e configuração de forças constitui-se de atividades relacionadas com estudos, análises e avaliações. Utiliza-se, também, de metodologias próprias com o amplo propósito de identificar a configuração de forças militares necessárias à defesa nacional.

A fase do planejamento do preparo constitui-se das atividades relacionadas com a execução dos planos de obtenção e de preparo dos meios militares identificados na fase anterior. Nesta fase, os meios militares recebem os aprestamentos finais para o efetivo emprego.

A fase do planejamento do emprego operacional constitui-se das atividades relacionadas com o emprego das Forças nas diversas situações decorrentes de cada circunstância prevista nas competências das autoridades citadas na EttaMiD.

3.2 FASES DA SPEM

3.2.1 Fase 1 - Concepção Estratégica e Configuração de Forças

Os estudos teóricos e as análises conjunturais, juntamente com a construção de cenários prospectivos, constituem a parte inicial deste planejamento. Estas atividades são executadas pelo Ministério da Defesa com a participação das Forças Armadas. A razão deste trabalho comum é garantir a utilização do mesmo cenário evitando-se, desta forma, que visões diferentes produzam forças díspares, preparadas para realidades diversas.

Após a construção do cenário prospectivo de mais alto nível, e tendo como documentos condicionantes a PMD, EMD e o CMD, as Forças Armadas formularão seus conceitos estratégicos, possibilitando ao nível setorial formular a concepção de emprego das Forças Armadas, até que se completem os quadros das configurações de forças.

A configuração de forças necessária para atender às capacidades requeridas será realizada por meio do PBC, tendo por base a concepção de emprego das Forças Armadas e as prioridades de defesa.

As orientações governamentais, no nível político, permitirão que o nível setorial estabeleça as prioridades de defesa.

A formulação das conjunturas nacional e internacional e a construção do cenário prospectivo, realizados pelo Ministério da Defesa com a participação das Forças Armadas, constituem a parte inicial desta fase.

3.2.1.1 Formulação das Conjunturas Nacional e Internacional

A primeira atividade desta subfase é analisar o diagnóstico conjuntural da situação vigente em perspectiva político-estratégica, nos campos nacional e internacional.

No campo nacional a identificação de pontos fortes e fracos; e oportunidades e ameaças no nível estratégico, tais como dos quadros de tensões e de instabilidades sociais, a identificação das fragilidades das instituições nacionais, os meios que podem ser mobilizados, os aspectos relevantes da economia relacionados com a energia, transporte e infraestrutura e as dependências estratégicas do exterior são aspectos que permitem compor o diagnóstico conjuntural em apreço.

Da mesma forma, no campo internacional, busca-se o conhecimento dos relacionamentos entre as nações de interesse para o País, por meio de análise de crises e de situações politicamente sensíveis, das áreas de interesse estratégico das principais nações e das dependências e fragilidades estratégicas que podem afetar o relacionamento com o Brasil, que se constituem em aspectos da realidade internacional de interesse para a formulação do diagnóstico político-estratégico.

As análises conjunturais devem procurar identificar, com predominância, as fontes potencialmente capazes de gerar crises internacionais que venham interferir com os interesses brasileiros e as situações cujas evoluções podem afetar direta ou indiretamente o Brasil, em termos político-estratégicos.

A formulação das conjunturas é a atividade que deve ser executada pelo Ministério da Defesa com a participação das Forças Armadas, tendo também contribuições dos órgãos que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). A PMD incorpora em seu texto uma síntese dessas conjunturas e do CMD.

3.2.1.2 Construção de Cenários Prospectivos

Uma vez cumprida a subfase da formulação das conjunturas, inicia-se o processo da construção de cenários prospectivos. Trata-se de atividade que busca formular uma antevisão de futuro a fim de preparar a defesa do País, com base nas expressões do poder nacional.

A construção de cenários prospectivos decorre da necessidade de se assumirem posturas proativas frente aos cenários político-estratégicos vigentes. Por meio de metodologias científicas, surge a possibilidade de se transformarem cenários de tendência em cenários desejáveis, o que reduz, em parte, os comprometimentos decorrentes da dificuldade de se prever tempestivamente ocorrências de tensões indesejáveis ao País. Essa postura proativa visa a preparar o futuro a partir de ações no presente, constituindo-se em recurso extremamente útil nas relações internacionais, especialmente no âmbito do planejamento estratégico.

A construção de cenários prospectivos e sua avaliação têm por finalidade fornecer uma “visão do futuro possível”. Estas metodologias trabalham com base em horizontes temporais pré-estabelecidos, em que se procura diminuir as incertezas e orientar o planejamento estratégico para a exploração das oportunidades e eliminação, ou redução, das ameaças e vulnerabilidades.

Adicionalmente, a percepção de cenários futuros propicia condições favoráveis para o desenvolvimento de projetos de construção de forças militares, principalmente quando esses projetos contêm programas que demandam intervalos temporais mais longos para as suas execuções. As forças militares assim preparadas estarão atualizadas, com respeito aos cenários estratégicos em que possam vir a ser empregadas.

A responsabilidade pela construção dos cenários prospectivos é do Ministério da Defesa, que conta, para as suas formulações, com a participação de representantes das Forças Armadas. A PMD incorpora em seu texto uma versão resumida do cenário prospectivo selecionado.

O Ministério da Defesa manterá um grupo de controle permanentemente ativado, composto por integrantes deste Ministério e das Forças Armadas, para o acompanhamento dos cenários produzidos, com a atribuição de mantê-los atualizados em face das mudanças conjunturais que normalmente ocorrem, propondo as alterações requeridas e, quando for o caso, sugerir atualizações nos documentos condicionantes.

O CMD é elaborado tendo como base o CD e possibilita a formulação da Política e da Estratégia Militares de Defesa.

3.2.1.3 Avaliação dos Cenários Prospectivos, Formulação dos Conceitos Estratégicos de Emprego e Determinação das Prioridades de Defesa

O CMD propicia o conhecimento antecipado da possível realidade político-estratégica em que as forças militares poderão ser empregadas, permitindo a identificação de aspectos relevantes e antever possíveis vantagens e desvantagens estratégicas.

As avaliações dos CMD são realizadas, sob a ótica político-estratégica, pelo Ministério da Defesa, para efeitos da elaboração e reformulação da PMD e da EMD, e pelas Forças Armadas, a fim de formularem seus conceitos estratégicos.

Os resultados dessas avaliações fornecerão as bases do conhecimento para a formulação, pelo Ministério da Defesa, da concepção de emprego das Forças Armadas.

As prioridades de defesa serão determinadas no nível setorial, com vistas a proporcionar uma visão unificada que contribua para a construção e priorização das capacidades de defesa.

3.2.1.4 Determinação da Configuração de Forças

Esta subfase dedica-se ao dimensionamento das capacidades necessárias para que as Forças Armadas estejam preparadas para o CMD delineado.

O PBC, processo em desenvolvimento no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas, é um conjunto de procedimentos voltados ao preparo das Forças Armadas,

mediante a aquisição de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades militares de defesa do Estado, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos.

Segundo o PBC, o CMD, a concepção de emprego das Forças Armadas e as prioridades de defesa são os subsídios necessários para que, no nível setorial, se definam e aprovem as PA e o conceito operacional conjunto para cada PA aprovada.

As capacidades que comporão a configuração das Forças Armadas serão identificadas analisando cada PA aprovada e o respectivo conceito operacional conjunto. Dessa análise, resulta a definição de metas de capacidades que serão aprovadas e priorizadas e, posteriormente, remetidas às Forças. As metas de capacidades serão avaliadas de forma a confrontar as capacidades necessárias com as já existentes ou em desenvolvimento.

Tais capacidades deverão estar em sintonia com as capacidades nacionais de defesa, constantes da END, e com as Capacidades desejadas para as Forças Armadas, constantes da EMD.

As Forças Armadas, com base no resultado da análise das metas de capacidades, informarão ao Ministério da Defesa suas opções de desenvolvimento e aquisição necessárias para cumprimento dessas metas. As opções de desenvolvimento e aquisições serão submetidas à aprovação do Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa e consolidadas no documento Plano Exequível de Desenvolvimento de Capacidades que será utilizado na elaboração do PAED pelo Ministério da Defesa.

Até a implementação do PBC, a configuração das Forças Armadas será dimensionada com base nos seus respectivos planejamentos individuais que se utilizam da END, PND, PMD e EMD como documentos de referências. Desses planejamentos, são extraídas as informações que alimentam o PAED.

3.2.2 Fase 2 - Planejamento, Preparo e Articulação

A fase do planejamento do preparo constitui-se das atividades relacionadas com a execução do PAED, elaborado na fase anterior. Nesta fase, os meios militares (existentes e obtidos) recebem os aprestamentos finais e são distribuídos no território nacional (articulação) para o efetivo emprego.

Esta fase compreende as atividades relacionadas com o processo de obtenção de meios e com a prontificação destes e dos recursos humanos necessários para o emprego operacional, ou seja, o aprestamento final de todos os meios. Ela se formaliza pela confecção e execução dos planos estratégicos, específicos de cada Força, e sua articulação, visando ao cumprimento das diretrizes e ações estabelecidas nos seus conceitos estratégicos.

A fase do planejamento do preparo é a mais diversificada e complexa de todo planejamento estratégico militar. É a que demanda os mais expressivos aportes financeiros. Esta fase trata de assuntos relacionados ao pessoal, material, instalações, serviços, cadeia de apoio logístico, ciência, tecnologia e inovação, doutrinas, estruturas operativas e administrativas, adestramentos e outros.

3.2.2.1 Elaboração de Planos Estratégicos de Obtenção e de Preparo

Esta subfase diz respeito à formulação dos planos estratégicos necessários à obtenção e ao preparo dos meios militares identificados nas configurações de forças.

A formulação dos planos estratégicos de obtenção e de preparo condiciona-se a uma série de parâmetros emanados da PND, END, PSD, ESD, PMD, EMD e DMD.

3.2.2.2 Obtenção, Preparo e Articulação dos Meios

A obtenção, o preparo e a articulação de meios militares para a defesa do País configuram atividades fulcrais em todas as Forças Armadas do mundo. Estas atividades são, normalmente, formalizadas em grandes planos estratégicos, atualizados regularmente.

Em uma visão geral, além das operações conjuntas, as condicionantes que afetam o preparo dos meios militares exigem uma estrutura de prontidão operativa com capacidade de pronta resposta e eficiência técnico-operacional com economia de recursos. Essa estrutura baseia-se na mobilidade estratégica e tática, na adequada distribuição no território nacional, na tecnologia moderna, na excelência da estrutura de apoio e em doutrinas estratégicas, táticas e logísticas adequadas ao emprego presumível.

A capacitação tecnológica, condição indispensável para a autonomia estratégica, para a confiabilidade e para a eficiência operacional e, portanto, para a capacidade de gerar efeito dissuasório, figura entre os quesitos de maior importância no preparo do poder militar.

As operações de adestramento conjunto visam à interoperabilidade dos sistemas das Forças e ao aprimoramento das capacidades dos Estados-Maiores Conjuntos de elaborar planejamentos militares, do Comandante do Comando Conjunto exercer o comando e controle da operação e de verificar necessidades logísticas.

3.2.3 Fase 3 - Planejamento do Emprego Operacional

A fase do planejamento do emprego operacional constitui-se das atividades relacionadas com o emprego das forças militares nas diversas situações previstas e elencadas no art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 1999.

O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

a) ao Comandante Supremo, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, no caso de Comandos Conjuntos, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos (art. 15, inciso I);

b) diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em operações de paz (art. 15, inciso II); e

c) diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força

(art. 15, inciso III).

Adicionalmente, compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados (art. 15. § 1º).

3.2.3.1 Planejamento do Emprego de Forças

Os planejamentos para o emprego de Força Armada são elaborados de acordo com sistemáticas específicas e fundamentam-se nas doutrinas, nas estratégias aplicáveis, nas Hipóteses de Emprego (HE) estabelecidas na EMD, nas PA e nas experiências dos adestramentos realizados. Esses planejamentos são formalizados desde o tempo de paz pelos PEECFA - correspondentes às diversas PA dentro das HE consideradas - coordenados pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, e aperfeiçoados pelas experiências obtidas nos exercícios executados e em resultados de jogos de guerra. Os planos em apreço constituem-se de documentos de alta sensibilidade estratégica e podem, adicionalmente, fornecer subsídios para alterações nos documentos condicionantes da SPEM.

Compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas elaborar o planejamento de emprego conjunto das Forças Armadas.

Os relatórios produzidos pelos Comandos Conjuntos e pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, após as operações de adestramento, registrando experiências consideradas úteis para os exercícios seguintes e para o aprimoramento da doutrina, servem de subsídios tanto à atualização dos PEECFA, em caso de conflitos armados, quanto para a validação da própria configuração de forças e do PAED. Nesse último caso, terá como subsídio as listas de necessidades e de carências logísticas geradas.

Os adestramentos programados e dirigidos pelo Ministério da Defesa, com base nas HE/PA e nos planos decorrentes, procurarão explorar, dentre outros, os aspectos mais sensíveis do emprego de forças, em especial no tocante à capacidade de comando e controle das estruturas operativas, ao suporte logístico continuado e às ações que exigem relevante coordenação entre as Forças Singulares.

A figura a seguir mostra, de forma clara, as fases da Sistemática do Planejamento Estratégico Militar

SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR

FASES

CAPÍTULO IV

INTERAÇÃO ENTRE OS PLANEJAMENTOS DO MINISTÉRIO DA DEFESA

4.1 Considerações Gerais

A SPEM e o SISPED, em vigor, apresentam toda a sequência de análises e trabalhos necessários para a elaboração dos documentos de alto nível da defesa.

Todo o processo de planejamento estratégico de defesa deve iniciar pelas orientações contidas na Constituição Federal, leis complementares, decretos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Todos eles são documentos condicionantes, pois orientam e limitam ações do Estado brasileiro no relacionamento com seus cidadãos e outros Estados.

O tema "capacidades" e as ED e as AED constantes da END estão, em grande parte, intrinsecamente, ligados às questões de configuração de forças. Analisando-se o relacionamento entre estratégia e planejamento de força, configura-se como objetivo deste último a criação de estrutura de uma força futura, que tenha a dimensão e a composição adequadas (combinação de forças), de modo a garantir a consecução das metas de segurança nacional, em face da conjuntura e das disponibilidades orçamentárias.

O SISPED é um processo de gestão estratégica que compreende a elaboração do planejamento, sua execução, a medição de seu desempenho e a sua revisão. Tem como propósito integrar as atividades de planejamento, orçamento e gestão do setor de defesa.

A SPEM, conforme definido no item 1.2, é um processo que tem por finalidade estabelecer a sistematização do planejamento de alto nível para as Forças Armadas, contribuindo com o atendimento dos OND e OSD, objetivando, entre outros, a construção das capacidades militares necessárias ao cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas.

O PBC identifica as capacidades requeridas em quaisquer desafios, considerando todos aqueles visualizados pelo CMD e, em seguida, avalia suas interações, de modo a alcançar uma configuração de força robusta para uma gama de PA.

Este tipo de planejamento se relaciona com o SISPED e a SPEM, realizando uma prospectiva para identificar as capacidades militares necessárias às Forças Armadas, visando a enfrentar as possíveis ameaças à nação brasileira, em um horizonte temporal de vinte anos.

4.2 Interações da SPEM com o SISPED e o PBC

Entende-se que o processo contínuo de atualização da PND e da END poderá motivar o maior envolvimento do poder político e da própria sociedade no processo de planejamento estratégico, não somente sobre o aspecto de defesa, mas também no que tange ao desenvolvimento de políticas e estratégias de Estado.

Dessa forma, o SISPED e a SPEM tratam da elaboração de políticas e estratégias do nível setorial (Ministério da Defesa) e subsetorial (Comandos das Forças Singulares).

No nível nacional, é elaborado o CD, considerando-se as expressões do poder nacional, com o propósito de identificar os OND e os OSD. Decorrente desse cenário, no nível setorial, é elaborado o CMD, com o propósito de identificar os OMD.

No nível setorial, e derivadas da PND e da END, a SPEM e o SISPED elaboram políticas e estratégias com objetivos complementares. A SPEM está voltada para o preparo e o emprego das Forças Armadas (PMD e EMD) e o SISPED para aspectos institucionais (PSD e ESD). Enquanto um setor do Ministério da Defesa coordena a elaboração da PSD e da ESD, outro setor, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, coordena a elaboração da PMD e da EMD.

Além do compartilhamento dos OMD, o SISPED e a SPEM se conectam por meio de outras duas formas:

a) na realimentação do SISPED e SPEM, no curto prazo, por meio dos relatórios de execução das operações e, pelo viés logístico, por meio das listas de necessidades e de carências logísticas; no médio e longo prazos, por meio da atualização e identificação das capacidades militares existentes; e

b) no PAED, documento que deve conter programas e projetos estratégicos para transformação das Forças, de forma a construir as capacidades necessárias para enfrentar as ameaças identificadas nas PA; ainda, a partir do PAED será possível indicar as ações estratégicas que deverão constar dos planos estratégicos setorial e subsetorial, documentos que se relacionam com o Plano Plurianual (PPA) e, deste modo, com o orçamento da União.

Assim, todo o processo é conduzido para que, ao se concluir um ciclo, ele esteja associado ao orçamento.

As CapMD e as capacidades específicas das Forças serão traduzidas no PAED em termos de programas e projetos estratégicos e estruturantes, em horizontes de curto, médio e longo prazos.

O PBC utiliza como insumos as seguintes referências: CD de nível nacional, PND, END, CMD, PSD, ESD, PMD, EMD e lista de carências logísticas.

A concepção de emprego das Forças Armadas, as estratégias e ações estratégicas militares contidas na EMD orientarão a execução do PBC. Este planejamento está relacionado ao preparo de Forças e deverá orientar a construção de capacidades militares necessárias para enfrentar o futuro prospectado.

As HE, constantes na EMD, devido ao seu caráter genérico, não especificam ameaças em particular. Uma ou mais HE poderão ser associadas a uma PA e cada HE poderá contemplar mais de uma PA.

Os relatórios de operações conjuntas, decorrentes dos PEECFA, contribuem com a realimentação do PBC, por meio das listas de necessidades logísticas e que se transformarão em listas de carências logísticas. Esta realimentação deverá estar prevista tanto no SISPED quanto na SPEM.

Ministério da Defesa
Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
Brasília, 21 de dezembro de 2018